

Sozialstandards in der Spielzeugproduktion: Höchste Zeit für mehr Verbindlichkeit

Uwe Kleinert

Die Anfänge der Diskussion um ‚freiwillige Unternehmensverantwortung‘ in der Spielzeugindustrie sind verbunden mit Leiden und Tod. Im Mai 1993 brannte die Kader Toy Factory in Bangkok (Thailand) nieder, im November desselben Jahres die Zhili Toy Factory in Shenzhen (China). Fast 280 Menschenleben und über 500 Verletzte forderten die beiden Katastrophen. 15 Jahre ist das jetzt her.

Der massiven Kritik an den Arbeitsbedingungen und Sicherheitsvorkehrungen in den asiatischen Spielzeugfabriken, die in der Folge weltweit laut wurde, begegnete die Branche – zunächst auf nationaler, dann auf internationaler Ebene – mit der Verabschiedung freiwilliger Verhaltenskodizes.

Im Mai 1996 beschloss der Weltverband der Spielzeugindustrie (*International Council of Toy Industries, ICTI*), ein Zusammenschluss von rund 20 nationalen Branchenverbänden, seinen *ICTI Code of Business Practices* – dem Anspruch nach als globalen Standard für faire und sichere Arbeitsbedingungen in der gesamten Lieferkette.

Zunächst sah der Kodex keinerlei Kontrollen vor. Erst im Juni 2001 wurde – angesichts anhaltender öffentlicher Kritik an der Branche – ein Verfahren für die systematische Überprüfung der Spielzeugfabriken beschlossen. Und es dauerte noch einmal über zwei Jahre, bis dann Ende 2003 in China die ersten Fabrikkontrollen durchgeführt wurden – zehn Jahre nach den beiden verheerenden Bränden, die die Diskussion ausgelöst hatten.

Zehn Jahre, in denen, wie zahlreiche auch ganz aktuelle Fallstudien belegen, die Arbeiterinnen und Arbeiter in den chinesischen Spielzeugfabriken weiterhin massiven Gesundheitsgefahren ausgesetzt und in engen, unhygienischen Unterkünften zusammengepfercht waren, in denen sie zu überlangen Arbeitszeiten ohne ausreichende Ruhephasen gezwungen und mit

Hungerlöhnen abgespeist wurden, in denen ihnen soziale Leistungen vorenthalten und Mitspracherechte verweigert wurden.

Und heute? Wie ist die Situation in den chinesischen Spielzeugfabriken heute – nach vier Jahren Erfahrung mit dem ICTI CARE-Prozess?

Die Lieferanten: Strenge Kontrollen (noch?) ohne Gewähr

Der ICTI-Kodex verlangt die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich Arbeitszeit, Löhnen und Überstundenvergütungen, Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, das Recht auf eine Arbeitnehmervertretung entsprechend nationalem Recht, das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit sowie eine Reihe von Regelungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz – alles, wie gesagt, im Rahmen der nationalen Gesetze. Mit dem ICTI CARE-Prozess – so heißt das Programm zur Überprüfung dieser Kriterien – will die Branche laut dem Prospekt der ICTI CARE Foundation den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Gewissheit geben, dass ihre Produkte unter sicheren und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen hergestellt werden.

Der erste Schritt nach der Anmeldung eines Betriebes für den ICTI CARE-Prozess ist eine Fabrikinspektion durch eine Auditgesellschaft, die bei der ICTI CARE Foundation zugelassen sein muss. Die Befunde der Inspektion werden in einem Auditbericht festgehalten, die notwendigen Verbesserungsmaßnahmen gegebenenfalls in einem so genannten *Corrective Action Plan*. Wenn es keine Beanstandungen (mehr) gibt, empfiehlt die Auditgesellschaft der ICTI CARE Foundation die Ausstellung eines Zertifikates (*Seal of Compliance*), das nach einem Jahr nach demselben Verfahren erneuert werden muss.

Auf ihrer Website veröffentlicht die ICTI CARE Foundation eine Liste der zertifizierten chinesischen Hersteller, der man die Namen der Fabriken, die jeweilige Beschäftigtenzahl, die Nummer des Zertifikates und das Datum, bis zu dem es gültig ist, entnehmen kann. Aktuell sind von den schätzungsweise rund 3 500 chinesischen Spielzeugherstellern mit Exportlizenz 1 461 für die Teilnahme am ICTI CARE-Prozess angemeldet, 747 davon sind zertifiziert (Stand: 12.2.2008).

Zusätzlich zu den regulären Fabrikaudits finden so genannte *Quality Check Audits* (QC Audits) statt. Dabei wird eine schon kontrollierte Fabrik noch

einmal von einer anderen Auditfirma unter die Lupe genommen, um sicherzustellen, dass bei der regulären Fabrikinspektion alles mit rechten Dingen zugegangen ist. Künftig sollen die Kandidaten für ein QC Audit nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Die bisherigen QC Audits wurden in solchen Fabriken durchgeführt, bei denen es konkrete Verdachtsmomente dafür gab, dass beim regulären Audit gefälschte Unterlagen vorgelegt oder auf andere Weise betrogen wurde.

Entsprechend ernüchternd sind die Ergebnisse der 61 bisherigen QC Audits: Acht Fabriken wurden wegen schwer wiegender Verstöße aus dem ICTI CARE-Prozess ausgeschlossen, 41 müssen oder mussten eine einjährige »Bewährungsphase« durchlaufen. Dieser Status wird auf der Website der ICTI CARE Foundation ausgewiesen (»*on probation*«) und die Firmen werden einem strengen Programm zur Beseitigung der Mängel und engmaschigen Kontrollen unterworfen. Bei den übrigen zwölf Fabriken muss über das weitere Vorgehen noch entschieden werden. Jedenfalls gab es bisher kein einziges QC Audit, bei dem nicht nachgewiesen wurde, dass bei den regulären Fabrikkontrollen betrogen worden war (Stand 12.2.2008).

Neben den QC Audits hat die ICTI CARE Foundation in den letzten Monaten eine Reihe weiterer Maßnahmen ergriffen, um Betrügereien künftig zu erschweren: Die Inspektionen werden seit 2007 nicht mehr von den chinesischen Fabriken selbst in Auftrag gegeben, sondern von der ICTI CARE Foundation. Die Kontrolleure vereinbaren inzwischen auch keinen Termin mehr, sondern erscheinen unangekündigt zur Fabrikinspektion – eine Selbstverständlichkeit, sollte man meinen. Um Bestechungen vorzubeugen, erfahren die Kontrolleure selbst mittlerweile erst kurzfristig, welche Fabrik sie inspizieren sollen. Und demnächst werden alle Inspektoren besser ausgebildet und müssen den Standards des *International Register of Certified Auditors* (IRCA) genügen. Ob diese Maßnahmen ausreichen, um das Kontrollverfahren wenigstens weitgehend gegen Betrug abzusichern, muss die Erfahrung zeigen.

Die Abnehmer: Versprochen ist versprochen?

Der Kontrollaufwand zur Durchsetzung der Standards bei den chinesischen Lieferanten ist also enorm. Dagegen verlässt sich die ICTI CARE Foundation bei den Abnehmern auf bloße Versprechen: Im Rahmen des so genannten Date Certain-Programms können sich Markenfirmen und der Handel freiwillig verpflichten, ab einem frei wählbaren Zeitpunkt bei chinesi-

schen Lieferanten nur noch dann einzukaufen, wenn sie den ICTI CARE-Prozess erfolgreich durchlaufen haben.

Die Einhaltung dieser freiwilligen ‚Verpflichtung‘, die bisher 340 Unternehmen eingegangen sind, wird aber nicht kontrolliert. So haben nur 15 von den etwa 30 deutschen Herstellern, die sich auf ein Date Certain festgelegt haben, ihre Zusage fristgerecht umgesetzt. Die ICTI CARE Foundation verlangt bisher noch nicht einmal von den Unternehmen, dass sie ihre Lieferbeziehungen offen legen, geschweige denn, dass sie die fristgerechte Zertifizierung kontrolliert und über die Umsetzung der Selbstverpflichtung informiert.

Um auf der Website der ICTI CARE Foundation als ‚verantwortungsvoller‘ Markenhersteller oder Händler gelistet zu werden – Imagenutzen inklusive –, genügt also ein freiwilliges und unverbindliches Versprechen. Bei den chinesischen Lieferanten kann dagegen keine Rede sein von Freiwilligkeit: Sie müssen sich auch gegen ihren Willen und notfalls unter Androhung des Abbruchs der Geschäftsbeziehung einem komplexen Inspektionsverfahren unterwerfen. Hinzu kommt, dass die Lieferbedingungen – insbesondere die Lieferfristen und Preise – meist weitgehend von den Abnehmern festgelegt werden können: Faktoren, die – je nachdem – die Einhaltung sozialer Standards in der Produktion fördern oder erschweren können. Die mannigfaltigen Ausweichstrategien der chinesischen Lieferanten – vom Frisieren der Unterlagen bis zur Bestechung – dürften (auch) Ausdruck dieser ungleichen Verteilung von Kosten und Nutzen, Rechten und Pflichten zwischen den beteiligten Akteuren sein.

Von daher ist es zu begrüßen, dass die ICTI CARE Foundation bei den chinesischen Lieferanten neben Kontrollen künftig verstärkt auf Bewusstseinsbildung und Schulung setzen möchte. Ergänzt werden muss das aber durch ein höheres Maß an Verbindlichkeit für die Abnehmer im Rahmen des Date Certain-Programms: Die Umsetzung der Selbstverpflichtungen muss künftig kontrolliert und – auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher – transparent gemacht werden.

Wie schwer sich die Branche mit dem ICTI CARE-Prozess tut – einem Programm ihres Weltverbandes wohlgemerkt –, ist auch daran abzulesen, dass von den 22 nationalen ICTI-Mitgliedsverbänden bisher nur drei ihren Mitgliedern oder Neumitgliedern eine Beteiligung am Date Certain-Programm verbindlich vorschreiben. Auch der Deutsche Verband der Spielwaren-Industrie (DVSI), seinem Charakter nach eher ein Dienstleister als

politisches Vertretungsorgan der Branche, fürchtet offenbar, mit einer solchen Anforderung Mitglieder zu verschrecken.

Beteiligung der ArbeiterInnen: vor der Bewährungsprobe

Eher zögerliche Schritte geht die ICTI CARE Foundation bisher in Richtung Schulung und Beteiligung der Arbeiterinnen und Arbeiter: Immerhin wurde in den Fabriken, die eine einjährige ‚Bewährungszeit‘ durchlaufen müssen, damit begonnen, an alle Beschäftigten ein etwa scheckkartengroßes Kärtchen mit den zentralen Kriterien des ICTI-Kodexes zu verteilen. Auf den Karten – mehr als 30 000 davon sollen inzwischen in Umlauf sein – ist außerdem die Nummer eines Beschwerdetelefon angegeben, an die sich die Arbeiterinnen und Arbeiter bei Verstößen gegen die ICTI-Standards wenden können. Ob davon wirklich Gebrauch gemacht wird, muss sich zeigen. In jedem Fall ist es aber nötig, das Angebot durch ein strukturiertes Verfahren zu ergänzen, nach dem eingegangene Beschwerden bearbeitet werden müssen.

Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Bereitschaft der ICTI CARE Foundation zur Zusammenarbeit mit unabhängigen Arbeitsrechtsorganisationen: So wurde der Text der Infokarte für die Arbeiterinnen und Arbeiter mit SACOM (*Students and Scholars Against Corporate Misbehavior*), einer NGO aus Hongkong, abgestimmt, und bei der Erstellung kurzer Schulungsvideos arbeitet die ICTI CARE Foundation mit *China Labour Watch* in New York zusammen. Grundsätzliche Bereitschaft besteht außerdem zur Durchführung eines Pilotprojektes mit Trainingsmaßnahmen für Arbeiterinnen und Arbeiter, deren Themenbausteine inhaltlich mit asiatischen NGOs abgestimmt werden sollen.

Eine Bewährungsprobe sowohl für die ICTI CARE Foundation als auch für die chinesischen Behörden ist das neue chinesische Arbeitsvertragsgesetz, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Es sieht neben dem Anspruch auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag, dem Anspruch auf einen unbefristeten Vertrag nach zwei befristeten Verträgen, der Begrenzung der Probezeit und dem Anspruch auf eine Abfindung erstmals auch die Möglichkeit kollektiver Verträge zwischen Arbeitgeber und gewählter Belegschaftsvertretung vor. Entscheidend wird nun sein, ob die Regierung – anders als bei den anderen seit Mitte der 90er-Jahre eingeführten Arbeitsgesetzen – sicherstellt, dass das neue Gesetz auch umgesetzt wird. In jedem Fall ist das neue Arbeitsvertragsgesetz ein wichtiger Referenzpunkt für die lokalen Arbeitsrechts-

organisationen – und die ICTI CARE Foundation ist aufgefordert, die Regelungen des Gesetzes einschließlich der Kollektivverträge umgehend in ihren Kriterienkatalog zu integrieren und ihre Umsetzung zu kontrollieren.

Versuch einer Zwischenbilanz

Nach vier Jahren ICTI CARE-Prozess ist festzuhalten: Die Wirksamkeit des Programms – die faktische Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Fabriken – muss sich in vielen Bereichen noch erweisen. Selbst die Verantwortlichen in der ICTI CARE Foundation sehen zwar Verbesserungen im Bereich *Gesundheits- und Arbeitsschutz*, dagegen herrscht im Blick auf die wirksame Durchsetzung der Standards für *Arbeitszeit und Entlohnung* eher Skepsis vor. In diesen Bereichen werden durch die QC Audits die meisten Betrügereien festgestellt, aber es muss sich erst zeigen, ob die immer aufwändigeren Kontrollmaßnahmen ausreichen, hier Fortschritte zu erzielen. Als unbegründet hat sich bisher die Erwartung erwiesen, der ICTI CARE-Prozess könnte auch dazu beitragen, die Handlungsspielräume für eine *Interessenvertretung der Arbeiterinnen und Arbeiter* zu erweitern.

Um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des Programms und seine Akzeptanz bei den chinesischen Lieferanten zu erhöhen, müssen die Abnehmer stärker in die Pflicht genommen werden. Hierzu muss das Date Certain-Programm verbindlicher gestaltet werden, indem Marken und Handel zur Offenlegung der Lieferkette verpflichtet werden und kontrolliert wird, ob sie ihre Selbstverpflichtungen einhalten. Insbesondere diesbezüglich muss die ICTI CARE Foundation auch die Transparenz verbessern, indem sie die Verbraucherinnen und Verbraucher und die interessierte Öffentlichkeit umfassend über die Fortschritte bei der Zertifizierung der Lieferketten der Marken und des Handels informieren.

Ein verbindlicheres Date Certain-Programm dürfte auch zu einer zügigeren Umsetzung des ICTI CARE-Prozesses bei den chinesischen Lieferanten beitragen. Nach vier Jahren sind erst 20 Prozent der chinesischen Hersteller mit Exportlizenz zertifiziert. Und gemessen an der Gesamtzahl der chinesischen Spielzeugfabriken – Schätzungen gehen von 10 000 aus – liegt der Anteil gar unter 10 Prozent. Es ist also außerdem dringend nötig, über die erste Stufe der Lieferkette – die exportierenden chinesischen Hersteller – hinaus zu gehen und den ICTI-Kodex schrittweise auf die gesamte Lieferkette anzuwenden.

Vor diesem Hintergrund ist es beschämend, dass erst rund 40 deutsche Hersteller überhaupt mit der Umsetzung des ICTI-Kodex bei ihren Lieferanten begonnen haben. Der Deutsche Verband der Spielwaren-Industrie hat 180 Mitgliedsunternehmen. Die überwiegende Mehrheit weigert sich nach wie vor, ihren Teil der Verantwortung für die Gewährleistung ordentlicher Arbeitsbedingungen zu übernehmen. Hier ist zum einen der Verband gefordert, zum anderen muss der öffentliche Druck auf die Unternehmen erhöht werden. Eine Möglichkeit, das zu tun, ist die Forderung, bei der Beschaffung von Kinderspielzeug durch die öffentliche Hand oder Träger von Kindertagesstätten den Nachweis zu fordern, dass bei ihrer Herstellung wenigstens grundlegende Arbeitsstandards eingehalten wurden.